OPINION

DE M. DE MONTESQUIOU,

Sur l'organisation du trésor public.

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Le 10 mars 1791.

MESSIEURS,

L'ASSEMBLÉE NATIONALE ayant écarté la proposition du comité de l'imposition, a décidé expressément que la nomination des agens quelconques qui administreroient le trésor public appartiendroit au roi. En cela elle s'est conformée au principe d'unité sans lequel il n'y a point de gouvernement. La nation doit faire toutes les lois, le roi doit les faire exécuter toutes. La nation conserve le droit universel de surveillance, les ministres du roi sont tous soumis à la responsabilité. Telle doit être sans aucune exception la règle qui préside à tous les mouvemens du corps politique. Mais une autre question demeure toute

entière. En quoi consiste l'administration du trésor public ? Doit-on la confondre désormais avec ce que l'on a entendu jusqu'ici par le ministère des finances ?

Certes, si l'on entendoit encore par l'administration du trésor public, la combinaison de la recette avec la dépense, l'art des emprunts, l'art plus dangereux encore des anticipations, la recherche de tous les moyens de faire affluer les millions au trésor royal, et le droit d'en disposer, enfin le talent de pressurer le peuple, si tel étoit encore le ministère des finances, l'Assemblée nationale auroit bien mal rempli la mission qu'elle a reçue.

Mais vos décrets ont anéanti ce dangereux pouvoir qui usoit de toutes nos propriétés comme des siennes, les revenus publics font aujourd'hui l'exécution d'un vœu national émis chaque année en terme précis, la loi seule fixe leur quotité, le mode de leur perception, leur rentrée au trésor public, la distribution qui doit en être faite entre toutes les branches du pouvoir exécutif ; ainsi le roi chef suprême de l'administration, le roi établi, par la constitution, surveillant de tous les corps administratifs, doit veiller à ce que chacun d'eux obéisse à la loi de la perception comme à toute autre loi. En conséquence vous avez remis dans ses mains toute l'autorité nécessaire, on lui doit compte de la levée des contributions, de leur envoi au trésor public, rien n'est soustrait à son inspection ; son ministre est responsable des lenteurs que son insouciance, ou sa mauvaise volonté auroient autorisées ou souffertes, et c'est là que se borne son influence sur l'administration financière. Ce n'est pas lui qui

ouvre les canaux par lesquels la richesse publique doit couler, il doit seulement en prévenir l'engorgement, en écarter les obstacles; mais cet objet important appartient à l'organisation du ministère, qui sera le second sujet de vos délibérations.

Si nous sommes d'accord sur ce premier point, nous aurons infiniment simplifié le reste de la discussion. Dès-lors nous n'aurons plus à examiner le trésor public que sous les rapports de dépositaire et de distributeur.

L'administration du trésor public, comme vous venez de le voir, ne commence à s'exercer que lorsque les fonds y sont arrivés; l'action royale et ministérielle les y conduit de toutes les parties de l'empire, en exécution des décrets de l'Assemblée nationale; la même action les reprend, lorsqu'ils en sortent, pour les appliquer à tous les objets de dépense publique, tels que l'Assemblée nationale les a décrétés, et sous la responsabilité expresse de chacun des agens du pouvoir exécutif.

Le trésor public occupe le milieu juste entre ces deux actions; recevoir de toutes parts, garder inviolablement, distribuer dans l'ordre prescrit, tenir compte de tout, voilà ses fonctions. Ces bases une fois établies, le trésor public n'est plus qu'un immense comptoir ayant des rapports avec toutes les parties de l'administration, mais indépendant de toutes. Il y faut des gardiens, répondans matériels sous le seul empire de la loi, et combinés de manière que l'infidélité ne puisse pénétrer au trésor public, que la comptabilité y soit de tous les momens, que la publicité en soit la constante sauvegarde, que les formes même de son régime intérieur en garantissent l'inviolabilité à la nation entière.

L'administration du trésor public n'est point un ministère. Étrangère à tout ce qui la précède et à tout ce qui suit, il n'y faut que de la probité et de l'ordre ; et pour être sûr de l'un et de l'autre, il n'est d'autre moyen que de la confier à une collection d'hommes surveillans continuels les uns des autres, n'agissant que collectivement, sans pouvoir pour interpréter la loi, soumis eux-mêmes à un code particulier, et collectivement responsables de son exécution.

Si vous adoptez ces idées qui me paroissent simples, qui me paroissent dériver exactement de tous les principes de la constitution ; vous organiserez le ministère de manière à lui donner toute l'action nécessaire pour faire arriver au trésor public les contributions des peuples, et vous ferez ensorte de réprimer son action dans l'emploi qu'il doit faire de ces mêmes contributions : mais très-indépendamment de tout ministère, vous placerez à la tête de ce trésor un comité de trésorerie chargé seul d'exécuter sous la surveillance royale et sous l'inspection immédiate du corps législatif, la garde, la comptabilité et la distribution des deniers publics.

Deux projets pour l'organisation du trésor national ont été présentés à cette Assemblée ; l'un au nom du comité des finances, par M. Lebrun, l'autre par M. de Baumez.

L'un et l'autre ont pour base un ordonnateur ou un ministre, et en cela je diffère de tous les deux. Je trouve dans un comité de trésorerie le seul ordonnateur qui convienne à cette espèce d'administration, et le seul moyen d'éviter les inconvéniens d'un ordonnateur. Car ici la responsabilité me semble un mot vide de sens, une re-

cette de 600 millions est au-dessus de toute responsabilité. C'est dans la bonté du régime, dans la sagesse des lois qu'il faut la chercher; partout ailleurs elle seroit illusoire. Je m'attacherai donc à faire en sorte qu'il soit à jamais inutile de l'exercer.

Le plan de M. Lebrun ne me présente qu'une distribution nouvelle de l'ancien trésor-royal, et non l'organisation du trésor-national. J'y vois un directeur général, un premier commis des finances, des chefs de bureaux, une collection de ministres qui signeront ce que le premier commis aura préparé, et des commissaires de l'Assemblée nationale, qui se seront bientôt perdus dans les détails d'une machine infiniment compliquée.

Le plan de M. de Beaumez, plus vaste, mieux combiné, m'a paru sur-tout remarquable par l'idée d'un bureau central de comptabilité, au moyen duquel, à chaque jour, à chaque heure, l'ensemble des opérations seroit connu et constaté, et par l'autre idée, également heureuse, d'une caisse consacrée aux recettes. Je me saisirai de ces idées en en faisant hommage à celui à qui elles appartiennent, en espérant de lui tous les développemens dont elles sont susceptibles, et je les appliquerai au systême simple de mon comité de trésorerie, dont je vais vous présenter les détails.

Six parties principales composent toute l'administration intérieure du trésor-public.

1°. Les recettes.

2°. Le culte, la liste civile, les affaires étrangères, les ponts et chaussées, et les dépenses diverses.

3°. Les arrérages de la dette publique et les pensions.

4°. Les dépenses de la guerre.

5°. Les dépenses de la marine et des colonies.

6°. La comptabilité.

Le comité de trésorerie, doit, en conséquence, être composé de six membres, et chacun d'eux doit être chargé de diriger le travail d'une de ces parties.

Chacun d'eux doit avoir à ses ordres le nombre de commis nécessaires pour les détails de sa direction; et un seul bureau de correspondance doit appartenir collectivement au comité, qui ne doit correspondre avec personne qu'en corps.

Le trésor-public ne devant rien payer que sur des états ordonnancés par un ministre responsable, chaque ordonnance passeroit directement du ministre au commissaire de la trésorerie, chargé de sa partie; mais le commissaire seul ne pourroit en ordonner l'exécution.

Le trésor-public auroit trois sortes de caisses.

1°. Celle de recette, dans laquelle se feroient les versemens journaliers de toute espèce, sous la direction d'un des six commissaires. Cette caisse ne feroit aucun paiement.

2°. La caisse générale, ou trésor, sous la garde immédiate du comité lui-même. Elle ne seroit ouverte qu'à des jours déterminés de chaque semaine, et en présence du comité de trésorerie, tout entier, tant pour y verser les fonds de la recette journalière, que pour en tirer les sommes destinées aux différens payeurs.

3°. Les caisses particulières aux quatre distributions principales.

A un jour fixe de chaque semaine le compte des recettes seroit porté au comité assemblé, accompagné de tous les détails propres à indiquer

les parties en retard, et celles qui seroient au courant. Ce compte fait, vérifié, reçu et signé, le double en seroit adressé au ministre chargé de surveiller les recettes. Ensuite la caisse générale seroit ouverte en présence du comité assemblé, les fonds de la caisse des recettes y seroient déposés en masse, et le caissier des recettes receyroit sa décharge.

Le lendemain le même comité assemblé recevroit le rapport des différentes ordonnances de chaque département du ministère ; il les compareroit à la loi qui fixe les sommes de chaque attribution, et n'en alloueroit le paiement qu'après s'être assuré de la conformité. On formeroit ensuite un état général qui seroit arrêté et signé à la fin de cette séance. La caisse générale seroit ouverte en présence du comité, les fonds en seroient tirés en masse, distribnés ensnite aux différens payeurs, et leurs récépissés déposés dans la caisse générale, y seroient renfermés comme pièces justificatives et de comptabilité.

Enfin, le bureau central de comptabilité recevroit et enregistreroit chaque jour en parties doubles toutes les recettes et dépenses de chacun des cinq bureaux dn trésor public, et le rapport des registres de ladite comptabilité seroit fait chaque semaine et reçu par le comité assemblé.

De cette manière un ordre invariable lieroit toutes les parties de l'administration; aucun événement ne pourroit en changer l'harmonie, et cette grande machine, si compliquée, si obscure jusqu'ici, seroit réduite à des élémens si simples qu'il seroit impossible de concevoir, à l'avenir, la moindre méfiance.

Chaque ministre chargé d'une dépense, étant

4117

responsable de l'emploi des fonds qui seroient assignés à son département, pourroit disposer chaque quartier de la portion de ces fonds qui lui seroit attribuée ; mais il lui seroit impossible de l'excéder. Il seroit ensuite astreint au compte rigoureux de ces mêmes fonds, suivant les règles générales et particulières de comptabilité qui seront décrétées, et le bureau central de la trésoserie auroit toujours entre ses mains les élémens et les preuves de chaque comptabilité particulière.

Vous concevez, Messieurs, avec quelle facilité les commissaires dc l'Assemblée nationale pourroient à chaque instant vérifier l'état d'un trésor ordonné de la sorte. Cet état, toujours prêt à être publié, seroit présenté tous les quinze jours, au corps législatif et au roi, il seroit rendu public tous les mois par la voie de l'impression.

Je n'entre point dans le détail du nombre de commis dont chaque bureau seroit composé. Je pense qu'ils pourroient être réduits à la moitié de ce qui existe aujourd'hui, et peut-être n'en dis-je pas assez. Il faut cublier tout ce qui a été pratiqué jusqu'à présent dans cette administration, il faut la régénérer comme vous avez régénéré toutes les autres parties, et l'on sera peut-être étonné de voir qu'avec beaucoup moins d'instrumens bien ordonnés, on obtiendra ce qui jusqu'ici a été inconnu, un ordre toujours complet, et une comptabilité toujours évidente.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.